

# 生活保護の受給要件である親族扶養義務の今日的意義

後 藤 昌 彦

## Abstract

The one of the principles of the Public Assistance Act is the supplementary nature of welfare (Public Assistance Act, Article 4). “Duty of kinship support,” in terms of the receipt of public assistance, was established (National Assistance Act Article 4 Clause 2) on the assumption that “any support given by a person responsible for support prescribed by the Civil Code (Act No. 89 of 1896) and any assistance prescribed by any other Act shall be provided in precedence to public assistance under this Act”.

Today's applicants for welfare face greatly changed conditions in terms of duty of kinship support, and family social and economic environment to when the Public Assistance Act was enacted in 1950. Nevertheless, administrative guidance for the enforcement of the duty of kinship support for the receipt of welfare dates from that time. However, 60 years have now passed since the enactment of the Public Assistance Act and, due to the conditions imposed by the duty of kinship support for the receipt of welfare, the welfare administrators faces various problems and various difficulties arise in their response to welfare applicants.

In this study I discuss the deficiency in the supplementary nature of welfare in duty of kinship support from three standpoints: 1) changes in family structure, 2) changes in the public attitude to kinship support and 3) the obsolete nature of the welfare office's handling of the duty of kinship support. As a result, in order to adapt to today's family situation and public awareness, I emphasize the necessity of changing of the notion “duty of kinship support” to that of “duty of life preservation” when dealing with the receipt of welfare.

## I はじめに

近年の被保護者数の増加、被保護世帯数の増加、高齢者被保護世帯の増加、単身被保護世帯の増加等の生活保護統計に現れている変化は、生活保護制度が新たな段階に入ったことを感じさせる。生活保護法成立後 60 年間の生活保護受給世帯と人員の動向を概観してみると、生活保護受給率は、1952 年 39.6 %、1960 年 27.2 %、1970 年 22.0 %、1980 年 21.1 %、1990 年 15.5 %と一貫して低下してきたが、1997 年以後一転して増加傾向を示し 2006 年には 22.6 %まで増加している。

1997 年以後の生活保護率増加の背景として、バブル経済破綻後、政府は大量の不良債権処理を行うため規制緩和策を進めた。その結果、国民の間に格差が広がり、生活に不安と不満を持つ国民が増加した。経済の競争原理に巻き込まれ、競争に適応できなかった人々は、派遣社員、フリーター、アルバイト、日雇いといった不正規雇用者となって、彼らの一部が新たな生活保護受給者となり、近年の生活保護世帯の増加要因となったと考えられる。

最近の生活保護受給世帯の推移に見られる特徴は、高齢者世帯の増加とその他の被保護世帯の増加としてとらえることができる (表 1 参照)。1990 年の被保護世帯数を 100.0 としてみると、高齢者世帯は

2000年には147.3、2003年には189.5、2006年には204.6と激増している。また、その他の世帯の推移を同年度で見ると、109.1、167.7、216.9と増加している。この増加傾向の背景として、近年増加している高齢者世帯と非正規雇用等の理由で被保護者となったと思われる多くの青年・壮年層を含む世帯の被保護者化にあると考えられる。

表1 世帯類型別被保護世帯数の年次推移

年 度	被保護世帯数					指数（1990年度＝100）				
	総 数	高齢者世帯	母子世帯	傷病障害世帯	その他世帯	総 数	高齢者世帯	母子世帯	傷病障害世帯	その他世帯
1990	622,235	231,609	72,899	267,091	50,637	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2000	750,181	341,196	63,126	290,620	55,240	120.6	147.3	86.6	108.8	109.1
2001	803,993	370,049	68,460	303,554	61,930	129.2	159.8	93.9	113.7	122.3
2002	869,637	402,835	75,097	319,302	72,403	139.8	173.9	103.0	119.5	143.0
2003	939,733	435,804	82,216	336,772	84,941	151.0	189.5	112.8	126.1	167.7
2004	997,149	465,680	87,478	350,244	94,148	160.3	201.1	120.0	131.1	185.9
2005	1,039,570	451,962	90,531	389,818	107,259	167.1	195.1	124.2	145.9	211.8
2006	1,073,650	473,838	92,609	397,357	109,847	172.5	204.6	127.0	148.8	216.9

資料：福祉行政報告例、国民生活基礎調査（昭和60年以前は厚生行政基礎調査）

わが国の生活保護制度の原理として保護の補足性の原理がある。この原理は資本主義社会の基本原則である自己責任の原則に対して生活保護制度が補足的役割を担っていることを示したもので、生活保護制度の本質を示すものである。高齢者世帯と非正規雇用等の理由で被保護世帯になったと思われる多くの青年・壮年層を含むその他の被保護世帯を生活保護受給者として認定する際に、生活保護の受給要件である保護の補足性の原理としての親族扶養義務はどのように適応しているのだろうか。この論文の目的は、生活保護の受給要件のひとつである親族扶養義務の今日的位置づけを考察することにある。近代国家の中で親族による扶養義務を色濃く残しているわが国において、老いた親と同居していない子、また、失業状態の中で生活保護を受給している青年・壮年たちの親や兄弟に対して生活保護実施機関である福祉事務所では親族扶養義務をどのように取り扱っているのだろうか。

北海道新聞（2010年5月10日・朝刊）において、生活保護行政を担うケースワーカーが高齢者の扶養負担を親族に依頼すると「金を取られるくらいなら、縁を切ってもいい」と拒否するケースが多いことや「働く世代の収入が減ったこの10年、こうした傾向が強い」との福祉事務所の担当者の指摘を報じている。親族扶養義務の実施に当たってこのような意見を持つ国民が散見することを事実と踏まえ、生活保護の原理のひとつである保護の補足性のひとつである親族扶養義務を今日の社会経済状況の中で捉え直して見る必要があると考える。生活保護法成立後60年が経過し、昭和25年当時とは家族の機能、家族を取り巻く社会状況は大きく変化してきている。生活保護受給の要件である保護の補足性のひとつの条項である親族扶養義務を現代社会の中であるべき姿を検証しようとするのがこの研究の目的である。

## II 生活保護原理としての親族扶養義務

### 1 生活保護制度における保護の補足性の意義

生活保護制度の基本原則のひとつとして、生活保護法第4条に保護の補足性が下記のように定められている。

- 1項 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。

2 項 民法（明治 29 年法律第 89 号）に定める扶養義務者の扶養および他の法律に定める扶助は、すべてこと法律による保護に優先して行われるものとする。

3 項 前 2 項の規程は、窮迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

第 4 条において生活保護は、第 1 に自らの力で最低生活を維持することができない場合に行われるべきものであること、第 2 に民法上の扶養や他の法律で定められている公的な扶助は、生活保護に優先して行われるべきものであることを明記している。生活保護の受給要件として上記の 2 つの原則的事項を明記した理由として、小山進次郎は「第 1 の原則的事項が資本主義社会の基本原則の 1 つである自己責任の原則に対し、生活保護制度が云わば補足的意義を荷うという事実を前提として構成されている。第 2 の原則的事項は生活保護制度の他の公的扶助制度に対し、補足的役割を荷うという事実を前提として構成されている。」<sup>1)</sup>と解説している。生活保護制度は、生活保護受給者の自己責任で果たしえない最低生活を補足的に援助し、民法上の扶養や他の公的扶助制度を利用しても果たしえない最低生活を補足する役割を保護の補足生という観念で保護実施の要件として規定している。

昭和 25 年に制定された生活保護法を実施するに当たって出された「生活保護法の施行に関する件（依命通知）」（昭和 25 年 5 月 20 日厚生省発第 46 号）に保護の補足生について下記のように詳細な説明がなされている。「この法律による保護は、国民の最低生活を保障するための手段として行われるものであるから、要保護者に対してはまず自力により、又は他の法律による扶助より、生活の維持をすることにあらゆる努力を払わしめ、然る後に、はじめてこの法律による保護を補足的に行う建前を取っているのであって、この法律にあたっては、要保護者をしてその利用し得る物質的又は精神的な資源を最大限に活用させるとともに、他の社会福祉、公衆衛生その他の公的扶助を受け得る者に対してはその扶助の適正な運用を期するよう関係機関を十分指導督促すること。但し、これらの手段を講じても要保護者が最低生活を充たすことのできないときは、その不足分を補う程度において保護が積極的に行われなければならないものであることは無論である。」と要保護者に対して、生活維持のためにあらゆる努力をすることを求め、然るべき後にこの法律による保護を補足的に行うことを強調している。

保護の補足性についての以上のような説明に対し、籠山京は「生活保護制度を社会保障制度の一環とみることは、生活困窮を自己責任だけで割り切ることができないものと考えするという認識に立っている。したがって、自己責任の原則に対する補足生を問題にすれば、生活保護制度を社会保障制度の一環としてみるための基本的よりどころが失われてしまう」<sup>2)</sup>と生活保護制度における保護の補足性原理の存在する矛盾を指摘している。その結果、「この法律で保護する生活に困窮する者は、単に収入が保護基準より下った人ではなくて、収入が下がったためにその埋合せに資産能力を活用し、親族の扶養を受け、他法の扶助を受けてなお生活に困窮する者ということになる。いわばどん底に落ちた人ということになる。」<sup>3)</sup>と生活保護受給者を限定的なものにし、要保護者を制限するものになってしまったと指摘している。新生活保護法の制定後、生活保護受給率が低下していった背景として経済活動の発展に伴い国民生活が上昇して要保護者が減少していったと理解するより、保護の補足性原理が働く生活保護法が国民にとって利用しにくい制度になっていたと理解できる。

## 2 保護の補足性における親族扶養義務の意義

生活保護法第 4 条（保護の補足性）の第 2 項に「民法（明治 29 年法律第 89 号）に定める扶養義務者の扶養および他の法律に定める扶助は、すべてこと法律による保護に優先して行われるものとする。」と生活保護を受給する前に民法に定める扶養義務者の扶養を受けなければならないことが規定されている。

小山進次郎は前掲書において、公的扶助と私的扶養との関係について「第 1 の型は、私的扶養によってカバーされる領域を公的扶助の関与外に置き、前者の履行を刑罰によって担保しようとするものである。第 2 の型は、私的扶養によって扶養を受け得る筈の条件のあるものに公的扶助を受ける資格を与えないとするものである。第 3 の型は、公的扶助に優先して私的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである。」<sup>4)</sup> 3 つの型に分類し、新法は第 3 の型に属するものであることを指摘している。

要保護者が生活保護を受給するにあたって親族扶養義務者の扶養を優先することを定めたこの規定は、親族扶養義務を刑罰によって担保したり、公的扶助を受給するための要件にしたりせず、民法上の扶養義務が生活保護に優先して行われるべきという建前として規定したとの解説されている。

以上のように扶養義務を緩やかに解釈しているにもかかわらず民法上の相対的扶養義務者に対しても扶養義務を広げたことに対して「単に民法上の扶養と言い、英国や米国の例に見られるように生活保持義務（夫婦、未成年子に対する親の場合）に限定しなかったのは、我が国情がいまだそのところまで個人主義化されていないからである。」<sup>9)</sup>と述べている。

また、民法上の扶養義務とこの法律による保護との関係について「第一の意見は、所謂夫婦、親子の所謂生活保持の義務だけをこの法律による保護に優先させようとするもの、第二の意見は、反対に凡そ三親等相互の扶養義務はすべて本法による保護に優先させ、この義務を履行しないために扶養権利者が保護を受ける場合には、市町村長がこれに代って家庭裁判所に扶養の審判申立できるようにするもの、第三の意見は、現在の法第四条第二項に採用された考え方であったが、第一の意見については、現状では行き過ぎだとして殆ど賛成者はなく、第二の意見は、民法保扶養に関する規定の趣旨を損なうものだととして法務府側に強い反対があり、結局第三の意見に落ち着いたのである」と当時の検討委員会の審議経過を紹介している。「家族制度の崩壊が一段と浸透してくれば、恐らく現在のところでは軽く一蹴されている第一の意見が有力な意見として再検討される時が到来するのではないか」<sup>10)</sup>と生活保護法における民法上の扶養義務の検討を要することが指摘されている。

民法第 877 条に定められている扶養義務者の範囲は、直系血族及び兄弟姉妹並びに右以外の三親等内の親族で家庭裁判所が特に扶養の義務を負わせた者である。要保護者に求められている扶養義務者の範囲は大きく、扶養義務の履行を求めるには現実的でない。新生活保護法が制定されて 60 年が経過し、家族構成、世帯人員数、家族機能、扶養意識、家族を取り巻く社会経済状況等の変化は著しく、家族が構造的に変革しているととらえることができ、生活保護法第 4 条 2 項の保護の補足性としての親族扶養義務は再検討を要する時期に来ているのではないかと考える。

### III 生活保護受給要件としての親族扶養義務を取り巻く状況の変化

#### 1 家族の核家族化・単独世帯化の進行

新生活保護法が制定された 1950 年（昭和 25 年）以降のわが国の家族の変動を概観してみる（表 2 参照）。総世帯数は、1990－1995 年のバブル経済崩壊後の一時期を除いて一貫して増加している。2005 年の総世帯数は 4704 万世帯で 1955 年の 1896 万世帯の 2.5 倍になっている。同時期の世帯平均人員の変化を見ると、1955 年には 4.69 人 1980 年には 3.26 人、2005 年には 2.68 人まで縮小している。この時期の世帯構造の動向は、世帯の構造的分解と世帯の縮小化を特徴とするものであった。

また、戦後 50 年間の世帯構造の推移を見ると、核家族化の進行、三世代世帯の激減、単独世帯の激増を特徴としてとらえることができる。核家族世帯は 1955 年には 860 万世帯、全世帯数に占める割合は 45.3%であったが、1980 年には 2131 万世帯、占める割合は 60.3%に増加し、2005 年には 2787 万世帯、占める割合は 59.2%に増加している。50 年間に核家族世帯は 1927 万世帯増加し、率にして 13.9 ポイントも増加しており、核家族化の進行は著しかったといえる。一方、1955 年の三世代世帯（その他の世帯を含む）は 832 万世帯、全世帯に占める割合は 43.9%であったが、2005 年には 457 万世帯に激減し、全世帯に占める割合もわずか 9.7%になっている。この期間の核家族世帯の増加と三世代世帯の減少は、高度経済成長期に若年労働者として地方から都市に流入した若者による単身世帯の増加、1970 年以降、生活の場となった都市での結婚一世帯構築の動きと他出した子どもが親世代との別居を選択した動きによるものである。

表2 世帯構造別に見た世帯数の推移

(千世帯・%)

	総 数	単独世帯	核家族世帯	三世代世帯	その他の世帯	平均世帯人員
1955(昭30)	18963(100.0)	2039(10.8)	8600(45.3)	8324(43.9)		4.69
1960(昭35)	22476(100.0)	3894(17.3)	10058(44.7)	8523(37.9)		4.13
1965(昭40)	25940(100.0)	4626(17.8)	14241(54.9)	7074(27.3)		3.75
1970(昭45)	29887(100.0)	5542(18.5)	17028(57.0)	5738(19.2)	1577(5.3)	3.45
1975(昭50)	32877(100.0)	5991(18.2)	19304(58.9)	5548(16.9)	2034(6.0)	3.35
1980(昭55)	35338(100.0)	6402(18.1)	21318(60.3)	5714(16.2)	1904(5.4)	3.28
1985(昭60)	37226(100.0)	6850(18.4)	22744(61.1)	5672(15.2)	1959(5.3)	3.22
1990(平2)	40273(100.0)	8446(21.0)	24154(60.0)	5428(13.5)	2245(5.6)	3.05
1995(平7)	40770(100.0)	9213(22.6)	23997(58.9)	5082(12.5)	2478(6.1)	2.91
2000(平12)	45545(100.0)	10988(24.1)	26938(59.1)	4823(10.6)	2796(6.1)	2.76
2005(平17)	47043(100.0)	11580(24.6)	27872(59.2)	4573(9.7)	3016(6.4)	2.68

資料：1985年以前は厚生省「厚生行政基礎調査」、1990年以降は厚生労働省「国民生活基礎調査」

わが国では老親が子ども（長子）家族と同居することによって老後生活の安定を確保することは伝統的・理想的な老後生活の形として国民に受け入れられてきた。65歳以上の者のいる世帯の推移を世帯構造別に表したのが表3である。老後生活の形として伝統的・理想的な三世代世帯の推移を見ると1975年から2005年の30年間に大きな変化をしている。1975年には三世代世帯の全世帯に占める割合は54.4%であったが、2005年には20.5%まで激減している。1970年代から1980年代までは、65歳以上の者の半数以上が子ども世帯と同居しており、子ども世帯と同居し老後生活の保障を確保することのできる三世代世帯を形成することは、高齢者にとって一般的な選択であったといえる。2000年代に入り三世代世帯のしめる割合は20.5%と縮小し、子ども世帯と同居する65歳以上的高齢者は少数派である。2005年には「親と未婚の子のみ世帯」が16.1%、「夫婦のみ世帯」が29.5%、「単独世帯」が22.4%と増加している。30年前の1975年には「親と未婚の子のみ世帯」が9.6%、「夫婦のみ世帯」が13.1%、「単独世帯」が8.6%と比較するとその増加傾向は著しい。1990年代から2000年代に顕著に見られる単独世帯の増加の背景として「都市に移動して核家族を形成した世帯の子どもたちが独立し始めた時期と符合しており、彼らの子どもたちが新しい核家族を形成し、その親たちが高齢者夫婦のみ世帯や配偶者との死別によりひとり暮らし高齢者世帯になった」<sup>7)</sup>ことが指摘されている。

生活保護法が制定された1950年以降の高齢者の形成する世帯の動きは、「核家族世帯」→「三世代世帯」から「核家族世帯」→「親と未婚の子のみ世帯」→「夫婦のみ世帯」→「単独世帯」（高齢者）の流れが主流となってきた。

前述した戦後60年間の世帯構造の変化は、世帯を形成する要因としての国民の家族観、日本社会の社会構造、産業構造の変化によって出現してきたと考える。核家族化の進行、三世代世帯の激減、単独世帯の激増という世帯構造の変化は、生活単位の個人主義化つまり生活の維持は夫婦を核とした世帯で維持すべきものとの家族観の形成がなされつつあるものと考ええる。

このような状況下にあるとき、民法に定められた扶養履行を求める生活保護法の補足性の原理が現状にあっていないと考える。

表3 世帯構造別にみた65歳以上の者のいる世帯の推移

(千世帯・%)

	65歳以上の者のいる世帯	単独世帯	夫婦のみ世帯	親と未婚の子のみ世帯	三世代世帯	その他の世帯
1970(昭45)	5804(100.0)	381( 6.6)	587(10.1)	717(12.4)	4109(70.8)	
1975(昭50)	7118(100.0)	611( 8.6)	931(13.1)	683( 9.6)	3871(54.4)	1023(14.4)
1980(昭55)	8495(100.0)	910(10.7)	1379(16.2)	891(10.5)	4254(50.1)	1062(12.5)
1985(昭60)	9400(100.0)	1131(12.0)	1795(19.1)	1012(10.8)	4313(45.9)	1150(12.2)
1990(平2)	10816(100.0)	1613(14.9)	2314(21.4)	1275(11.8)	4270(39.5)	1345(12.4)
1995(平7)	12695(100.0)	2199(17.3)	3075(24.2)	1636(12.9)	4232(33.3)	1553(12.2)
2000(平12)	15647(100.0)	3079(19.7)	4234(27.1)	2268(14.5)	4141(26.5)	1924(12.3)
2005(平17)	18285(100.0)	4102(22.4)	5397(29.5)	2944(16.1)	3751(20.5)	2091(11.4)

資料：1985年以前は厚生省「厚生行政基礎調査」、1990年以降は厚生労働省「国民生活基礎調査」

## 2 国民の扶養意識の変化

生活保護の申請手続きにおいて親族扶養義務が問題となるのは、貧困状態にある老親に対する子の扶養履行を求めるケースが圧倒的に多いと考えられる。国民の扶養意識の変化を論じる本節においては「老後の生活維持に対する国民意識」の変化は表4に見られるようにバブル経済がはじけた1990年以降大きく変化している。

表4 老後の生活維持に対する国民意識

(%)

	他に頼らない	家族が面倒をみるべき	社会保障などでまかなわれるべき	その他
1981<昭56>	55.0	18.8	21.8	2.5
1986(昭61)	52.4	15.0	30.2	2.2
1990(平2)	44.0	16.0	37.5	1.3
1995(平7)	46.6	12.8	37.7	2.3
2001<平13>	42.6	7.9	46.3	2.6

資料：内閣府政策統括官高齢社会対策担当「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」

老後の生活維持は、年金、稼働所得等の収入で「他に頼らない」とする意識は1980年代以降減少傾向にあるものの2001年において42.6%と国民の最大の支持を得ている。「家族が面倒をみるべき」と考える国民は、1995年には12.8%となり、2001年には7.9%まで減少してきている。一方、「社会保障などでまかなわれるべき」と考える国民は、1980年代以降増加傾向にあり2001年には46.3%を占めるにいたっている。老後の生活維持は自立生活を基本にして、家族扶養から年金制度、生活保護制度などによる社会的扶養に視点が移行していることを示している。

扶養を受ける対象となる高齢者の生活は、「高齢者の収入状況」〈表5参照〉から判断すると「年金・恩給」と「稼働所得」で生活費の9割を賄っている。不足分を「家賃・地代」、「貯金利子・配当金」で補い、子供からの「仕送り」はわずかであることがわかる。老親に対する扶養意識の低さは、親世代の老後生活維持に対する意識の変化、老齢年金の成熟度の進展、高齢者の自立生活の可能性が高まったことによるものと考えられることができる。

表 5 高齢者世帯の収入 (%)

	稼働所得	公的年金 恩給	家賃 地代	利子 配当金	その他の社会 保障給付金	仕送り その他
1990(平 2)	24.1	60.0	7.1	2.8	2.5	3.5
1993(平 5)	30.9	58.9	5.4	1.6	1.8	1.5
1995(平 7)	24.8	62.7	6.8	1.2	0.9	3.8
1997(平 9)	26.6	63.3	4.7	1.6	1.0	2.5
1999(平11)	27.7	61.8	5.9	1.4	1.4	1.8

資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」

一方、内閣府総理大臣内閣官房広報室が 2007 年に実施した「国民生活に関する世論調査」によると 70 歳以上の老親の扶養を考えなければならない 40 代から 50 代前半の子世代には老親の扶養を実施できる経済的余裕・精神的余裕がないことがわかる。「国民生活に関する世論調査」によると 40 代から 50 代前半にある国民の 73.4%が「日常生活の悩みや不安」があるとこたえている。その悩みや不安〈複数回答〉として「自分の老後の生活設計」が 63.8%、「今後の収入や資産の見直し」が 45.9%、「家族の生活〈進学・就職・結婚など〉上の問題」が 41.7%と上位を占めている。2001 年に実施された同調査と比較しても「自分の老後の生活設計」が 56.2%、「今後の収入や資産の見直し」が 45.8%、「家族の生活〈進学・就職・結婚など〉上の問題」が 36.9%と同世代の悩み・不安は増加している。この世代は不況下における生活の維持、子供の教育費の備え・負担、住宅ローンの負担、近い将来に到来する自分の老後生活の準備などで、自分の家族の生活維持するのに大変な状況にあり、老いた親の生活を心配しつつも現状において老親を扶養する経済的な余裕もないことがわかる。

以上の記述したように、国民の意識の変化、高齢者世帯の収入構造、老親扶養世代の生活の現状を概観していいえることは、生活保護の実施要件として定められている親族扶養義務が現状と乖離している規定と理解できる。

### 3 福祉事務所における親族扶養義務の取り扱い（現状の形骸化）

生活保護法の第 4 条第 2 項において「民法（明治 29 年法律 89 号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と民法上の扶養が生活保護の扶助に優先されるべきことが明記されている。扶養義務の範囲は「①親と未成熟な子及び夫婦相互〈生活保持義務関係〉、②直系血族及び兄弟姉妹〈生活扶助義務関係〉、③三親等内の親族で、「特別の事情」にあるものとして、家裁が審判〈または調停〉により、法律上扶養義務を負わされている。

（中略）扶養の順位については、第 1 義的には当事者間の協議で定め、その協議が不調又は不能のときは家庭裁判所が定めることになっている」<sup>9)</sup>ことが定められている。

以上の民法の規定に従い、生活保護の実施機関が扶養義務の調整をすることはできない。保護の実施要領は、親族扶養義務について「要保護者に扶養義務者がいる場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者を指導すること。また、民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先させること。この民法上の扶養義務は、法律上の義務であるが、これを直ちに法律に訴えて法律上の問題として運ぶことは扶養義務の性質上なるべく避けることが望ましいので、勤めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本旨として取り扱うこと。」<sup>10)</sup>と明記されている。

扶養義務者の存否の確認について、要保護者の扶養義務者は要保護者の申告によるものとし、必要のあるときは、戸籍謄本等により確認することとしている。扶養義務者の範囲は、民法第 877 条第 1 項に定める絶対的扶養義務者と民法第 877 条第 2 項に定める相対的扶養義務者となっている。絶対的扶養義務者及び相対的扶養義務者のうち、①生活保持義務関係にある者、②①以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待される者、③①、②以外の、過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養

を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者（以下重点的扶養調査対象者と呼ぶ）に対して、その職業、収入等につき要保護者の他により聴取する方法により、扶養の可能性を調査することが定められている。保護の実施機関の扶養義務者への対応は、①要保護者が直接扶養義務者に対して扶養を求めるよう指導し、②要保護者による依頼では扶養義務の履行が困難な場合に、保護の実施機関が扶養義務者に対して文書、電話等で扶養を依頼する方法がとられている。保護の実施機関は当事者間における話し合いによって解決することを基本としている。

実際、北海道の地方小都市であるA市において生活保護の査察指導員に、生活保護の原理である親族扶養義務の運用の実際を訊ねた。保護申請者に対して、過去に生計をともにしていたことのある人〈直系血族、兄弟姉妹が主たる対象になる〉すべてに扶養義務の履行を依頼することを求めることと、福祉事務所から対象となった親族に親族扶養義務の履行を依頼する文書を送付する。扶養義務の履行が可能かの回答を求めるが、文書にて回答してくる親族は50%弱であり、そのうち扶養義務を履行することに同意すると回答する親族は数%に満たない状況にある。扶養義務の履行を回答しない親族、親族扶養義務に同意しない親族に対して福祉事務所はそれ以上立ち入った指導はしないし、親族扶養義務に同意した親族から送られてくる金額についてもそのまま受け入れるだけで、それ以上立ち入る権限は有していない。現時点における親族扶養義務条項は一部の親族の善意によって存在しているのみで制度として成立していない。しかも2010年度のA市における親族扶養義務の履行状況をみると、生活保護受給世帯は380世帯であるが、親族扶養を受けている世帯数は10世帯〈2.6%〉にすぎない。「生活保護制度が制定された昭和25年当時の家族を取り巻く社会・経済状況が大きく変改しているのに、生活保護制度の根幹に関わる部分は変えないまま、行政指導等で継ぎしなごらしのいできたのが現実であり、保護の補足性の原理の親族扶養義務条項は機能不全に陥っている」との現場担当者の言葉が印象的である。

以上のように生活保護行政の現場における状況をみると、親族扶養義務条項は現代社会において形骸化しているものと理解せざるを得ない。

#### IV 親族扶養義務の見直し

1884年に制定された恤救規則<sup>11)</sup>、1929年に施行された救護法<sup>12)</sup>、1950年に制定された生活保護法<sup>13)</sup>はわが国の代表的な貧困者救済制度であるが、いずれの制度においても被保護者に対する親族扶養義務は条文として規定されており、わが国の貧困者救済制度において親族扶養義務は救貧行政の原理であった。法律が制定された当時のわが国の社会構造、経済状況を考慮すると、生活保持義務を超えた親族扶養義務が明記されなければならなかったことは理解できる。

しかし、生活保護法が制定されて60年が経過し、既述してきたように国民の扶養意識の変化、生活維持の自立化への強い要望、年金制度等の生活保障制度の整備、また、生活保護行政機関による親族扶養義務の実施上の不明確さ等を見ると、保護の補足性の原理としての親族扶養義務は根本的に検討を要する時期にきていると考える。扶養する家族の生活と生活困窮に陥った親族の生活は区別して捉えるべきであって、親族〈老親〉の生活問題と親族扶養を求められる子供の愛情と義理を混同すべきではないと考える。田畑洋一は「親族扶養等についても具体的に規定することが大切だし、これらを改善しないと、国民が安心して利用できる身近な制度にはならないであろう。生活実態が変化している今日、保護の実施要領は未だ要保護者の生活基盤の創出や補強・拡充への配慮が乏しいが、実施にあった扶養義務の範囲などの限定も必要になろう」<sup>14)</sup>と保護の補足性の親族扶養義務を見直すこと指摘している。

箆山京は「この法律で保護する『生活に困窮する者』は、単に収入が保護基準より下がった人ではなくて、収入が下がったためにその埋め合わせに資産能力を活用し、親族の扶養を受け、他法の扶助を受けてなお生活に困窮する者ということになる。いわばどん底におちた人ということになる。」<sup>15)</sup>と保護の補足性の原理を遂行することによって出現する被保護者が社会的に孤立した姿を活写している。高齢、病気、失業、離婚等の生活崩壊リスクが一般化しており、最後の砦となるべき血縁・地縁関係から見放され、社会的に孤立している人は増加している。被保護者が社会的に孤立させないために、家族の存在



を親族扶養義務の履行者としてではなく最後のセイフティ・ネット〈精神的支援者〉として位置づけるべきであると考ええる。親族扶養義務から解放された家族は、定期的な訪問、電話連絡、手紙のやり取りなどの精神的支援を中心に果たしていくことを求めることが適当であると考ええる。戦後の核家族化は形態的な変化だけではなく、心理的な核家族化をも進展させてきたにもかかわらず、生活保護行政は依然として親族・血縁社会を前提としているその矛盾を認識し、親族扶養義務の見直し作業を早急にしなければならない。

## 引用文献

- 1) 小山新次郎著 「生活保護の解釈と運用」 中央社会福祉協議会 p.118 昭和 25 年
- 2) 籠山京著 「公的扶助論」 光生館 p.65 1978 年
- 3) 籠山京著 「前掲書」 p.66
- 4) 小山新次郎著 「前掲書」 pp.119-120
- 5) 仲村優一著 「生活保護への提言」 全国社会福祉協議会 p.6
- 6) 小山新次郎著 「前掲書」 p.85
- 7) 厚生統計協会 「国民福祉の動向・2007 年度版」 厚生統計協会 p.18 2008 年
- 8) 「生活保護手帳（2010 年度版）」 中央法規出版 p.2 2010 年
- 9) 田畑洋一 「生活保護の補足性とその問題」 週間社会保障（No.1944） p.24 1997 年
- 10) 「生活保護手帳（2010 年度版）」 中央法規出版 p.191 2010 年
- 11) 恤救規則（1884 年）  
「済貧規則ハ、人民相互の情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共、目下難差置無告ノ窮民ハ、自今各地ノ遠近ニヨリ、五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置、委曲内務省ヘ可伺出此旨相達候事
- 12) 救護法（1929 年）  
第 2 条 「前条ノ規定ニ依リ救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務者扶養ヲ為スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セズ但シ急迫ノ事情アル場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラズ」
- 13) 生活保護法（1950 年）  
第 4 条第 2 項「民法（明治 29 年法律第 89 号）に定める扶養義務者の扶養および他の法律に定める扶助は、すべてこと法律による保護に優先して行われるものとする。」
- 14) 田畑洋一 「生活保護の補足性 ― その運用と課題 ―」 週間社会保障（No.2054） p.25 1999 年
- 15) 籠山京著 「公的扶助論」 光生館 p.66 1978 年